

基于重大政策措施 落实跟踪审计的问卷调查

徐向真^{1,2}(副教授), 任莉娜^{1,2}, 段曼曼^{1,2}

【摘要】随着国家对重大政策建设的不断深化,重大政策审计作为新兴的审计专题逐渐成为政府审计工作的重点。立足于重大政策审计实践,以调查问卷的形式从多个角度剖析政策审计面临的现实问题。调查研究发现:目前审计人员对重大政策开展效果的满意度相对较高,受审计人员组成结构等因素的影响,对政策审计开展效果的评价存在一定差异;审计人员对重大政策审计的认知略显被动,缺乏对政策的整体把握;重大政策审计在资源配置、组织协调以及报告评估方面正面临一些亟待解决的突出问题。基于此,从审计目标与审计能力匹配、审计任务与审计资源对接、审计责任与审计权力适应等方面提出优化政策跟踪审计的相关建议。

【关键词】重大政策;跟踪审计;审计目标;审计资源;问卷调查

【中图分类号】F239.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2018)17-0146-7

一、引言

为深入贯彻党的十八大、十八届二中全会、十八届三中全会和十九大精神,自2013年下半年以来,国务院围绕“稳增长、促改革、调结构、惠民生”出台了一系列政策措施,2014年的《政府工作报告》对重点工作进行了详细部署,2015年更是将“稳增长”视为我国经济的首要任务,相关重大政策措施接连出台。在国务院的部署下,审计系统全面启动了“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”政策措施贯彻落实情况跟踪审计。2015年5月,为全面贯彻落实《国务院关于加强审计工作的意见》,充分发挥审计在国家重大决策部署落实方面的保障作用,审计署办公厅印发了《国家重大政策措施和宏观调控部署

落实情况跟踪审计实施意见(试行)》,为规范国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计工作、建立健全跟踪审计的长效机制、提升跟踪审计质量提供了制度保障。2017年12月,习近平主席在全国政协新年茶话会上指出,2018年要全面贯彻中共十九大精神,以新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持稳中求进的工作总基调,统筹推进“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”各项工作,促进经济社会持续健康发展。国家对重大政策执行情况的重视、对人民生活水平的关心,不断推动着政府审计向更高的层面拓展。

20世纪90年代美国审计总署将联邦政府执行公共政策的责任列为审计内容的重中之重。法国审计院从2007年起对公共政策的执行情况进行监督,

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“我国生态文明建设中的环境审计问题研究”(项目编号:15AGL015);审计署重点科研项目“审计全覆盖研究”(项目编号:16SJ01002);山东省教育厅人文社会科学项目“国家治理导向下的政府政策审计创新研究”(项目编号:J16WF11);山东省社科规划专项项目“山东省重大民生政策落实跟踪审计研究”(项目编号:17CZKJ01);山东省社会规划项目(项目编号:16DKJJ01);山东省社会科学普及应用研究重点项目“民生审计助民生”(项目编号:2017-SKZC-14)

并针对执行效果进行评价。可见,我国政府审计机关开展有关重大政策贯彻落实情况的跟踪审计,符合国际政府审计工作的大趋势。

二、文献综述

对于“重大政策措施”,学术界并无明确定义。“重大”强调的是政策的重要性、规模性以及影响性,政策的重要性强、规模大以及影响范围广,则可以称之为“重大政策”。重大政策措施实则是公共政策的子集,当公共政策上升到国家层面,则更加强调政策的宏观性。Robert Eyestone^[1]认为,政策要随周围环境的变化而变化,基于不同时期的政治、经济、社会文化环境,国家出台的政策措施会体现出不同的时代特征。比如,2015年国务院出台的重大政策措施大都紧密围绕“稳增长、促改革、调结构、惠民生”这一主题,充分体现了这一阶段经济社会发展的特点。重大政策主要由国家出台,地方各级政府根据各地实际情况遵循国家的大政方针拟定具体的实施细则,从而回归公共政策的本质。

O' Toole、Montjoy^[2]指出,由于组织机构内部以及组织之间的沟通协调不顺畅,人员组合比较松散,而且组织自身没有一个行之有效的监督和问责系统,使得政策执行过程中的不确定性大大增加,严重影响了政府政策措施执行的效果。Scheberle^[3]认为有些基层政策执行人员习惯阳奉阴违,时常有桌面下的议程。正因为如此,政策在贯彻落实的过程中需要有效的监督与评估机制。在保证政策的顺利落实方面,有些西方国家做了有益探索,如Robert Geyer、Saxoir Rihani^[4]从社会监督的层面阐述了英国公民对公共服务机构的建议和监督。

然而,目前学术界主要探讨的监督机制还是来自于审计机关的监督。美国是世界上最早开展公共政策评估的国家之一,美国审计总署(GAO)作为一个独立的监督部门,大力开展公共政策审计活动,评估政府公共政策的执行情况,在国会和联邦事务中发挥着日益重要的作用^[5]。为了给政府绩效预算工作提供指导以及预测和评价公共政策的实施效果,美国政府于2003年9月颁布了《政策规定绩效分析》。2006年以来,GAO开展了多次公共政策专项审计,评估公共政策的实施效果,审计内容涉及小企业融资贷款、科学技术创新、灾后恢复重建等多项政府公共政策^[6]。GAO出具的具有代表性的政策跟踪审计专题报告GAO-11-573T^[7]和GAO-11-369^[8]所

呈现出的完善的法律依据、审计原则、审计重点以及审计程序与方法,值得我国借鉴。

关于公共政策审计的定义,国家审计署将其严格表述为:国家审计机关在法定职权范围内,从形式、事实、价值三个维度,对公共政策、公共政策系统(政策主体、政策客体、政策环境)、公共政策过程(政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等)、公共政策的结果和影响进行的监督、评价、建议、咨询等审计活动。秦荣生^[9]据此对经济政策执行效果审计进行了界定和阐述。他认为,根据一定标准,按照一定程序,对经济政策的执行效果做出判断、发现问题、分析原因并提出建议的过程就是经济政策执行效果审计。刘孝武^[10]在江苏省政府审计研讨会上强调,政策跟踪审计是具有实时、动态以及同步优势的一种全新的审计监督模式,要求审计机关对政策执行过程中特定事项、特殊资金和物质的审计采取不同的跟踪审计方法。魏明等^[11]认为政策跟踪审计就是对政策的总体部署、执行进度、实施效果进行适合评价和及时反馈的一个动态监督过程。政府政策的贯彻落实是提高国家治理能力和效果的前提,政策审计能够有效预防或减少政策执行偏差,强化政策的贯彻落实,提高公共政策制定的科学性、合规性和可执行性,保障国家治理目标的实现,从而推动国家长治久安。本文认为,政策审计是审计机关在其法定职责范围内,对于国家以及地方出台的政策措施,在其落实过程中的监督与评估行为,其目的是为政策的顺利落实提供保障。

相对于事后审计,跟踪审计有其独特的优越性。它是对权力运行和资金使用情况进行实时监控、持续监督和及时反馈的一种全新审计方法,能够较早地发现问题并遏制违法违规行为,及时止损,这充分体现了政府审计预防、揭示和抵御三大功能中的预防功能,可以尽量在源头上避免问题的发生。尽管审计署和各地审计机关已经开展了政策审计方面的有益尝试,然而,政策审计作为跟踪审计的一个新领域,尚处于起步探索阶段,关于全过程政策跟踪审计的法律法规、理论体系、技术方法等都有待完善。

三、问卷设计以及实施情况

本次调查问卷主要针对跟踪审计实施单位人员,一方面,可以对目前重大政策贯彻落实情况有一个比较全面的了解;另一方面,可以就不同审计单位对同一问题的看法进行相互印证,主要了解他们对

重大政策贯彻落实跟踪审计的认知情况、实践情况等,并对比审计人员对相关问题的认知差异。

(一) 审计人员调查问卷问题设计

针对审计人员的问卷共设置了24个问题。其中,除了被调查者的个人因素(性别、年龄、学历、工龄、职称),主要调查点集中于以下几个方面:一是审计人员对目前重大政策跟踪审计开展效果的总体评价,二是审计人员对重大政策跟踪审计的认知情况,三是目前重大政策跟踪审计在实践层面的开展情况(详见表1)。

表1 调查问卷总体概况

调研面	调研点	调研目的
重大政策审计评价	满意度	了解重大政策审计开展的总体效果
	人员结构	
	不同领域	
重大政策审计认知	领会方式	了解审计人员对重大政策审计本质以及自身的认识情况
	欠缺能力	
	方法差异	
重大政策审计实践	审计问题	了解重大政策审计实践正面临的问题解决的突出问题
	审计行为	
	审计资源	
	审计报告	

(二) 问卷的发放、回收以及处理情况

1. 调查问卷的发放和回收。此次的调研对象主要为行政单位,考虑到该类型单位人员较少,且地域较分散,因此主要采用电子问卷发放、邮寄收回的形式,即向审计单位发放电子问卷,然后由相关单位根据本单位实际人数打印填制并寄回纸质问卷。问卷的发放对象主要是J市(副省级)审计局以及周边审计派出机构。本次调查共发出问卷206份,收回问卷173份,剔除信息不全的问卷,得到有效问卷134份,有效率为77.46%。

2. 问卷的信度分析。对于调查问卷中描述相同指标的不同问题,当被调查者对这些问题的答案相同或相近时,本文才认为其度量可靠。为此,本调查对问卷进行了信度检验。调查问卷标准化后的克隆巴克(Cronbach)系数是0.664(一般认为,该系数大于0.7时,调查问卷可靠性非常强;处于0.5~0.7之间时,可靠性比较强),说明问卷比较可靠,据此分析并得出的结论可信且稳定。

3. 调查对象基本情况描述性统计分析。为了更好地了解被调查群体,对被调查对象的基本情况进行了统计,如表2所示。

表2 被调查者基本情况统计

	被调查者类别	审计单位	有效百分比
性别	男	72	53.73%
	女	62	46.27%
年龄	30岁以下	18	13.43%
	31~40岁	78	58.21%
	41~50岁	34	25.37%
	50岁以上	4	2.99%
学历	专科	10	7.46%
	本科	116	86.57%
	研究生	6	4.48%
	其他	2	1.49%
工龄	1~3年	14	10.45%
	4~10年	37	27.61%
	11~20年	57	42.54%
	20年以上	26	19.40%
职称	无	34	25.37%
	初级	22	16.42%
	中级	66	49.25%
	高级	12	8.96%

由表2可以看出,被调查者的年龄主要集中在31~40岁之间,小于30岁的占比不高,50岁以上的人员更稀少。被调查者绝大多数(86.57%)为本科学历,被调查者的平均工作年限主要集中在11~20年,多数人获得了职称,且中级职称居多。被调查者的上述情况在一定程度上为调查问卷的质量提供了保证,同时也提高了本研究结论的可靠性。此外,通过对调查对象基本情况的初步描述性统计,可以大致推测出审计单位的人员配备水平。从性别来看,男性职员偏多,女性偏少;从年龄来看,年轻的职员和年长的职员都较少,骨干力量还是集中于31~40岁之间;从学历和职称来看,职员素质普遍较高,大部分为本科学历,且取得了相应职称,但研究生学历和拥有高级职称的人员相对较少,以后还应该注意高端人才的引入;从工作年限来看,人员流动性小,稳定性强,职员的工作年限为11~20年的最多。

四、问卷调查结果与审计实践存在的问题

(一) 审计人员对重大政策贯彻落实的总体评价

1. 审计效果满意度。通过对目前重大政策贯彻落实跟踪审计的效果进行调查,发现有41.79%的审计人员对重大政策贯彻落实跟踪审计的实施效果非常满意,共有56.72%的人表示满意和基本满意,不

满意的仅占1.49%。综合看来,重大政策跟踪审计的总体实施效果还是值得肯定的。

2. 审计人员个人因素影响情况。为了解被调查者的个人因素是否会影响重大政策跟踪审计开展效果的评价结果,本研究将调查者的个人因素作为自变量,将满意度作为因变量进行了一元线性回归,结果如表3所示:

表3 被调查者个人因素对满意度的影响结果

变量	未标准化系数	标准误差	标准化系数	T值	sig值	下限	上限
常量	4.487	0.568		7.898	0.000	3.363	5.611
性别	-0.085	0.015	-0.049	-0.557	0.579	-0.386	0.217
年龄	0.007	0.166	0.005	0.040	0.968	-0.322	0.335
学历	-0.406	0.179	-0.198	-2.264	0.025	-0.076	-0.051
工龄	-0.021	0.130	-0.021	-0.158	0.874	-0.278	0.237
职称	-0.167	0.082	-0.186	-2.052	0.042	-0.329	-0.006

被调查者的学历和职称均通过了显著性检验(sig值分别为0.025和0.042,均小于0.05),且显著负相关。也就是说,在进行满意度判别时,被调查者的学历和职称对其满意度水平具有影响,这种影响是学历越高、职称越高的人,满意度往往越低。因为学历高、职称高的人,随着自身见识和阅历的提高、实践经验的积累,认知水平逐渐提高,看待问题更加客观全面,随之他们对事物提出的要求也不断提高,所以学历、职称与满意度会出现负相关的关系。因此,审计单位引入高学历和高职称的人才,更加有利于对审计事物的全局把控,防止盲目乐观。而被调查者的性别、年龄和工龄与满意度无显著相关关系。

3. 不同层面的审计效果。在重大政策跟踪审计的实施领域中,有43.28%的被调查者认为重大政策跟踪审计在保证项目完成、保障资金安全方面效果显著;23.13%的被调查者认为在促进生态文明、保障民生层面效果明显;12.69%的被调查者认为在促进经济发展方面效果最好;20.9%的被调查者认为在简政放权方面效果甚佳。可见,重大政策跟踪审计开展效果最明显的当属保证项目完成和保障资金安全方面,而对于整体经济发展的推动效果较弱。因此,在今后的审计工作中,其他有关重大政策的审计可以学习、借鉴和总结政府审计在保证项目完成、督促资金落实方面的有益经验,对一些可以通用的技术方法、组织模式进行总结和借鉴,逐步向民生层面以及简政放权层面普及,使重大政策跟踪审计真正成为经济发展的“推动器”,促进经济的稳步增长。

(二) 审计人员对重大政策跟踪审计的认知概况

审计人员对重大政策跟踪审计的总体认知情况,在一定程度上决定了其具体的审计行为。为了了解审计人员对重大政策跟踪审计的认知情况,本调研主要从四个方面进行:首先,了解审计人员通过什么方式领会重大政策的实质,因为对重大政策精神的领会程度会直接影响其审计工作的具体开展情况;其次,了解审计人员认为目前在重大政策跟踪审计的开展过程中急需解决的问题是什么;再次,根据审计人员的实践经验,了解其在重大政策跟踪审计中欠缺的能力;最后,了解审计人员在重大政策跟踪审计时与以往进行常规审计时在技术方法上的差别。调查结果如表4所示:

表4 审计人员的认知概况

领会方式	上级文件	本级任务	会议研读	网络媒体
占比	41.79%	43.28%	10.45%	4.48%
解决问题	指标体系	审计程序	审计资源	法律法规
占比	41.04%	23.88%	18.66%	16.42%
欠缺能力	政策把握	专业知识	分析能力	
占比	58.21%	23.88%	17.91%	
技术方法	差距极大	差距较大	差距较小	
占比	12.69%	67.91%	19.40%	

1. 审计人员对重大政策的领会方式。由表4可知,约85%的审计人员领会重大政策精神实质的方式是通过上级的文件指示或是本级的具体政策任务,只有10%左右的人是通过相关会议研读源文件。这说明,大部分审计人员对于重大政策精神的领会是比较被动的,要么是上级强制性的命令或指示,要么是本级不得不完成的政策任务,很少有人积极主动地去研读相关源文件。审计机关不能仅仅依赖于上级的指示抑或只局限于本单位承担的政策任务,而应该组织相关人员进行有关重大政策措施源文件的研读,把重大政策的精神真正“吃透”。

2. 审计人员比较欠缺的能力。通过审计人员的自我评价不难看出,其在重大政策措施跟踪审计中最欠缺的就是对政策的把握。也就是说,绝大多数的审计人员,在进行政策审计之前,并没有真正领悟政策精神,所以在实际的审计过程中很难把握政策内涵。要想使重大政策跟踪审计开展顺利,首要工作就是端正审计人员的思想态度,对于重大政策精神的领会不能流于形式,而是要以积极主动的态度去学习、研讨、领会或把握。只有将重大政策精神的实质真正根植于审计人员心中,才会形成强大的推动力,

指导政策审计工作的开展。

3. 重大政策跟踪审计与常规审计的差异。与常规审计相比,重大政策落实跟踪审计在技术方法、组织模式上提出了更高的要求。有将近70%的审计人员认为重大政策跟踪审计与常规审计在技术方法上的差距较大,也就是说,一些常规的审计技术方法在重大政策跟踪审计领域未必适用,这一问题应该引起足够的重视。

(三)重大政策跟踪审计实践存在的问题

1. 重大政策跟踪审计急需解决的问题。就目前重大政策措施跟踪审计急需解决的问题而言,41.04%的审计人员达成了共识,即都认为评价指标体系的构建与落实是目前需要解决的首要问题。由此看来,对于涉及面广、内容复杂的重大政策跟踪审计,只有建立有效的评价指标体系,才有利于突破其实践过程中的“瓶颈”。

2. 审计行为与审计资源的利用。在审计过程中,权责明确有利于审计工作合理、合法、有序地开展,也是完成整个审计程序的基本保障。在调查过程中发现,有将近70%的审计人员表明在审计过程中几乎没有或从未有过因职权界定不清而发生履职不到位或是越权的行为。同时,有约25%的审计人员揭露审计过程中确实存在渎职或越权的行为,但这种情况很少。可见,目前整个政策跟踪审计环境还是比较清明的,审计机构对职权的界定比较明确,绝大多数审计人员都能够做到各司其职,肩负起应该承担的审计责任。

在审计实务中,特别是重大政策跟踪审计中,由于政策本身的特质决定了该项审计的时间较长、范围较广且内容错综复杂。政策跟踪审计对审计资源的需求与目前审计资源普遍匮乏的现状相矛盾,所以需要审计机构和审计人员充分发挥主观能动性,调动一切可以调动的资源,充分发挥纵向与横向的协同效应。在实际调查中发现,虽然目前审计部门之间以及上下级审计机关之间的沟通协调工作做得较好,但是依旧有很大的进步和提升空间。有约54%的审计人员对自身单位的沟通协调情况非常满意,认为沟通及时且效果良好。但也有43%的审计人员表明,自身单位与其他相关部门的沟通协调情况并不十分令人满意,沟通协调只是“偶尔”会有行为,这一调查结果应该引起相关部门的重视。特别是在政策跟踪审计耗时耗力、审计资源又比较困乏的情况下,充分调动各方资源,发挥整合协同效应就显得极

为重要,所以在审计实务中,一定要加强与横向部门以及纵向各机构的配合,进而保证政策跟踪审计的顺利开展。除此之外,审计人员如果在与被审计单位进行沟通时注意沟通方式与技巧,则有利于他们从被审计单位了解更多的信息。在调查中发现,有90%以上的审计人员在与被审计单位针对相关问题进行沟通时,都能做到有礼有节、深入调查,几乎不存在态度坚决,不问青红皂白直接追责以及因怕得罪人而不去深究的情况。因此,审计人员的沟通技巧、审计态度是值得肯定的,良好的沟通技巧可以帮助审计人员在交谈中捕捉更多的信息,及时发现问题。

3. 审计报告的披露及问题整改的关注。一般审计过程的终结就是出具审计报告,提出整改建议,重大政策跟踪审计亦是如此。在以往出具的审计报告中,经常会出现内容轻描淡写、浮于表面的情况,有的甚至直接套用被审计单位提供的情况和统计数据,报告结果经不起推敲。针对这一问题,本研究就“查处的重大违法违规情况以及管理不规范问题披露程度和内容”展开了调查,结果如表5所示:

表5 审计报告披露情况

披露情况	内容详尽,问题揭露彻底	内容略详尽,可以反映出问题	多以被审计单位自评报告为基础	除非有要求,否则不主动披露
占比	40.30%	48.50%	10.45%	0.75%

从表5中不难看出,对于大多数审计单位而言,审计报告披露的内容略详尽,且能够反映出问题,但没有真正揭露问题的实质,没有从根源下手,这很容易陷入“屡审屡犯,屡犯屡审”的不良循环,无疑造成了审计资源的极大浪费,所以审计报告的披露质量还有待进一步提高。有10%以上的审计单位仍然以被审计单位的自评报告和相关数据为最终审计报告的基础,过分依赖于被审计单位,缺乏自身的判断,这样的报告显然有失公允,流于形式,不能真正反映和揭示问题。因此,在今后的审计工作中,一定要杜绝直接套用被审计单位自评报告的现象,审计报告要真正做到内容详尽,把问题彻底揭露出来,充分发挥审计职能。

此外,发现问题、揭露问题并提出建议以后,问题的整改情况也应该引起关注,否则建议就只是文字形式,并没有落到实处。通过调查发现,在重大政策跟踪审计过程中,对审后问题整改情况的关注度比较高。有45.52%的审计人员表示,对于查处后问题的整改情况会非常重视,并且会继续跟踪;有

46.72%的审计人员表示,他们会适时了解问题的整改进度及情况,这可能是受限于有限的审计资源,所以不可能进行全面跟踪。综上所述,对问题整改情况的关注同样是保障重大政策最终顺利落实的重要一环,但往往受到有限审计资源的制约,所以对问题关注的连续性和彻底性还不够。在今后的审计工作中,应当注意对有限审计资源的合理规划,对于那些情节严重且在整个政策落实的过程中起关键作用的问题,要抽调审计人员专门跟踪其整改情况。

五、结论及建议

(一)增强审计目标与审计能力的匹配性

重大政策跟踪审计的审计目标与审计能力的匹配性较弱。现阶段,重大政策跟踪审计的主要目标是发现和揭示政策落实过程中存在的各种问题,促进各项重大政策措施的贯彻落实,以更好地服务于国家治理。而审计资源是有限的,这在一定程度上阻碍了政策跟踪审计目标的顺利实现。从宏观层面来看,我国的政策跟踪审计起步较晚,在很长一段时间里,政策跟踪审计都是在绩效审计或是经济责任审计过程中顺带进行的,并未形成单独的审计事项,也未引起足够的重视。因此,政策跟踪审计发展缓慢,至今为止,其在实践中仍缺乏有效的指导措施,面临着理论与实践上的双重困境。

现阶段对政策跟踪审计模式的摸索和探讨还不足以支撑重大政策跟踪审计的全面顺利开展,整个政策跟踪审计环境对政策落实的推力偏弱。在微观层面,审计人员的能力也是制约政策跟踪审计顺利开展的重要因素。政策跟踪审计涉及部门多、范围广、内容千头万绪,审计人员要在短时间内全面掌握政策内容与审计方案的难度很大。在基层审计人员业务水平和理解能力不高的情况下,政策跟踪审计的深度与广度难以达到要求,审计目标难以保证。并且,大部分审计人员只擅长其专业领域,如财政、经济或金融,缺乏复合型人才,而政策跟踪审计涉及政治、经济、文化、社会等各个领域,这使得专业型的审计人员在面对复杂的政策对象时无从下手。因此,只有在重注引进复合型人才的基础上,根据政策跟踪审计的现实需要,对审计人员加强培训,才能提高审计机构的综合审计能力。

(二)确保审计任务与审计资源的对接

目前重大政策跟踪审计的审计任务与审计资源脱节,首先是人力资源的不足,再者体现为组织协调

资源上的匮乏。重大政策跟踪审计任务较重,涉及面广,理论上的政策跟踪审计,从政策的制定到执行,再到政策效果产生都要进行全过程的跟踪,时间跨度较长。政策跟踪审计内容涵盖政治、经济、文化、民生等多个领域。在政策的制定环节,审计署有责任积极向中央部门建言献策,而地方审计机关也要对地方出台的配套措施进行把关。在政策执行过程中,审计要以资金流向和项目进展为依托,监督执行单位是否有条不紊地促进政策的落实。在政策的后期阶段,审计还要与政策对象进行沟通、交流并取证,测试政策效果。不论是从时间跨度还是从空间规模上看,重大政策跟踪审计任务都非常重,然而审计资源却与繁重的审计任务不相适应。各审计单位审计人员都十分有限,有些审计人员同时承担多个审计项目,而审计人员的精力有限,难以保证所有审计项目的审计质量。在组织协调上,某些审计机关由于在政策跟踪审计中直接受上级审计机构领导,多数政策跟踪审计项目都是由省厅各业务处直接对口下发项目计划和工作方案到市局业务处,导致市局无法从总体上第一时间掌握情况,无法有针对性地统一分工、组织实施管理和调度工作,特别是由于沟通不畅,个别项目工作指导性文件下发较晚,与审计进度发生冲突,导致出现“返工”的情况,既浪费了审计时间与资源,又增加了基层审计机关的负担。

(三)强化审计责任与审计权力的适应性

重大政策跟踪审计的审计责任与审计权力的适应性较差。重大政策跟踪审计的主要责任是保障政策的顺利贯彻落实,然而在其实施过程中由于权责不对等的问題,使政策跟踪审计存在诸多障碍。重大政策的出台赋予了国家审计重大的责任,即为政策的顺利落实“保驾护航”,然而相关的法律法规并未赋予审计相应的权力。审计的权力仅仅为基本的监督权,从目前审计机关的权力来看,审计机关仍缺乏足够的制约能力来保证被审计单位接受建议并按要求进行整改。被审计单位如果不积极配合,必然会直接影响政策的落实效果。并且在政策跟踪审计中,政策执行单位的信息披露透明度较低,审计所获取的材料也是由被审计单位配合性提供的,对于材料提交的完整性、真实性,审计并无直接问责的权力。审计权力的有限性与审计承担的重大责任不完全吻合,必然会影晌政策跟踪审计责任的履行。

(四)保障审计调研充分性与资源利用有效性

重大政策跟踪审计调研不充分,影响了实际审

计过程中资源利用的有效性。审计前的调研工作是保障后续审计工作顺利开展的条件,鉴于政策本身的复杂性、政策群体的多样性,进行审计前的“摸底”非常必要。然而,从统计数据来看,审计机关在具体的审计过程中,对于政策跟踪审计前的实地调研工作做得不够充分,还有待提高。政策跟踪审计本就具有范围广、内容复杂、持续性强的特点,加之当前审计全覆盖背景下审计资源匮乏,使得政策跟踪审计面临着严峻挑战。因此,只有充分、合理调配和利用现有资源,创新审计方式方法,才能有效解决这一问题。通过调查分析发现,审计部门与上级部门以及同级部门之间的沟通交流有待进一步加强,审计资源的协调整合力度还有待加大。审计部门在今后的审计工作中,要经常和上级部门以及同级部门之间积极沟通,充分调动一切可以调动的审计资源,特别是在政策跟踪审计耗时耗力、审计资源匮乏的情况下,合理利用资源、挖掘潜在资源显得尤为重要。

(五)提高绩效评价科学性与审计报告透明度

在政策跟踪审计实务中,目前有待解决的首要问题就是政策评价指标体系的构建,无论是审计单位还是被审计单位,都将评价指标体系视为制约重大政策跟踪审计有效性的一大因素。由于政策跟踪审计是一种新兴的审计类型,涉及的领域众多,因此尽快确立一套具有普适性的评价指标体系至关重要。通过调研得知,重大政策跟踪审计在促进项目完成、保障资金安全方面的效果颇为显著,而在促进生态文明、保障民生、简政放权、促进经济可持续发展方面的作用还没有完全发挥出来,有待进一步探索和完善。这可能是因为民生审计、生态文明审计等起步较晚,很多审计方式方法尚不成熟。鉴于政策审计在项目管理、资金管理方面的效果较好,其他政策审计领域应该主动学习经验、总结教训;同时,各项目组之间也应经常沟通交流,取长补短,群策群力,逐步改进与完善政策跟踪审计,提高公共政策实施效果,保障各项政策措施落到实处。

此外,审计报告的披露程度也是制约政策跟踪审计发展的重要因素。调查发现,审计报告内容表述粗略,只停留于能够反映问题的层面,并没有将问题揭露彻底,追根求源,最终审计报告流于形式,陷入“屡犯屡审,屡审屡犯”的不良循环。因此,审计单位一定要规范审计报告披露内容和披露方式,让审计

报告真正发挥其作用,为审计报告使用者提供更加真实可靠的信息。对于审计查出问题的整改情况也要给予关注,适时合理抽调审计力量继续跟踪重大问题的整改,决不能以报告的终结为终结,而要以政策的顺利落实为目标。

主要参考文献:

- [1] Robert Eystone. The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership [M]. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971: 18~20.
 - [2] O' Toole, Montjoy. Strategies for Intergovernmental Management Implementing: Programs in Interorganizational Networks [J]. International Journal of Public Administration, 1988(4): 417~441.
 - [3] Scheberle Denise. Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation [M]. Washington D. C.: Georgetown University Press, 1997: 10~22.
 - [4] Robert Geyer, Saxoir Rihani. Complexity and Public Policy: A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society [M]. London: Routledge, 2010: 1~3.
 - [5] 徐震. 美国公共政策审计评估: 分析与借鉴[J]. 审计研究, 2012(3): 60~64.
 - [6] 郭四友. 美国小企业公共政策评估审计研究及启示[J]. 中国内部审计, 2015(8): 82~86.
 - [7] GAO. Southwest Border: Border Patrol Operations on Federal Lands. GAO-11-573T, 2011-04-15.
 - [8] GAO. Refugee Assistance: Little Is Known about the Effectiveness of Different Approaches for Improving Refugees' Employment Outcomes. GAO-11-369, 2011-03-31.
 - [9] 秦荣生. 政府审计新领域: 经济政策执行效果审计[J]. 当代财经, 2011(11): 112~118.
 - [10] 刘孝武. 信息不对称条件下的政策执行情况跟踪审计研究[A]. 南京: 江苏省政策执行情况跟踪审计研讨会论文集, 2012.
 - [11] 魏明, 席小欢. 政策落实跟踪审计评价研究[J]. 南京审计大学学报, 2017(6): 56~65.
- 作者单位: 1. 济南大学商学院, 济南 250002; 2. 山东龙山绿色经济研究中心, 济南 250002